Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

32 605 Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 176 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2016

In deze brief informeert het kabinet uw Kamer over de besteding van humanitaire hulp in 2015 en de indicatieve planning van de bestedingen in 2016. Tevens informeert het kabinet uw Kamer over de uitvoering van een amendement op de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.[1]

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie heeft de humanitaire hulp die door Nederland in de periode 2009–2014 is gegeven geëvalueerd. De Kamer heeft dit evaluatierapport, vergezeld van de beleidsreactie van het kabinet, inmiddels ontvangen. Het kabinet zet de door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie positief beoordeelde lijn van ongeoormerkte en meerjarige steun aan noodhulporganisaties voort.

2015 was het jaar van ongekende noden. Vele miljoenen mensen zijn aangewezen op humanitaire hulp. Humanitaire hulp die noodzakelijk was als gevolg van acute (zoals Nepal, ebola, Ethiopië, Vanuatu) en chronische crises (bijvoorbeeld in de Syrië-regio, Jemen, Zuid-Sudan). Veel van deze crises houden in 2016 aan.

In humanitaire crises en vooral in conflict gerelateerde crisis zijn vrouwen en meisjes buitenproportioneel slachtoffer van geweld en van uitbuiting. Dit is al jaren één van de aandachtspunten van het Nederlandse beleid en zal de komende tijd extra aandacht krijgen. Het kabinet zal zich actief inzetten bij humanitaire partners, overheden en maatschappelijke leiders om vrouwen en meisjes meer bescherming te bieden tegen geweld.

[1] Amendement met Kamerstuk 34 300 XVII, nr. 53 van de Kamerleden Smaling en Teeven.

kst-32605-176
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Op 4 februari vindt voor het vierde jaar op rij de Syrië donorconferentie plaats, deze keer in Londen. De verwachting is dat als gevolg van de gestegen noden en het voortdurende tekort aan geld, donoren hun bijdragen ten opzichte van vorig jaar zullen verhogen. Nederland was in 2015 één van de grootste donoren voor de Syrië-regio. Daarnaast geeft Nederland zoveel mogelijk ongeoormerkte steun en speelt daarin voor de Verenigde Naties een voorbeeldrol. Het kabinet zal tijdens de conferentie in Londen 50 miljoen euro humanitaire hulp toezeggen. Daarnaast zal het kabinet in Londen aandacht vragen voor de noodzaak voor meerjarige structurele investeringen voor opvang in de regio zoals beschreven in de brief van 8 september 2015.[2]

In mei van dit jaar wordt de World Humanitarian Summit georganiseerd om afspraken te maken over de verdere verbetering van de noodhulp.[3] In aanloop naar die Top publiceerde het High Level Panel on Humanitarian Financing op 17 januari in Dubai een rapport. Op verzoek van de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties komt het High Level Panel met concrete aanbevelingen om noodhulpfinanciering – gekenmerkt door enorme en alsmaar groeiende tekorten – meer toekomstbestendig te maken. Het rapport dringt er bij donoren onder andere op aan om meer voorspelbaar en ongeoormerkt te financieren en roept tegelijkertijd hulporganisaties op om meer samen te werken en transparanter over kosteneffectiviteit te worden. Het kabinet ondersteunt deze aanbevelingen en zal voorafgaand aan de World Humanitarian Summit een aantal belangrijke donoren en hulporganisaties bij elkaar brengen om de voorstellen uit het rapport te concretiseren en tot heldere afspraken te komen. In de bijlage treft u het rapport van het High Level Panel aan[4].

1. Algemeen

In deze Kamerbrief wordt een overzicht gegeven van de bestedingen in 2015 en de indicatieve planning voor 2016. De resultaten die met noodhulp in 2015 zijn bereikt zullen deel uitmaken van het rapport over de resultaten van ontwikkelingssamenwerking dat in de tweede helft van 2016 aan uw Kamer wordt gestuurd.

Aan het begin van ieder jaar wordt een indicatieve planning opgesteld voor de besteding van de humanitaire hulpgelden. Het beschikbare budget wordt ingezet in vier categorieën:

- Algemene, ongeoormerkte bijdragen aan wereldwijd in te zetten humanitaire fondsen van de Verenigde Naties, het Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen;
- Bijdragen voor humanitaire hulp bij langdurige, chronische crises;
- Bijdragen voor thematische prioriteiten;
- Een reservering voor bijdragen ter bestrijding van acute crises gedurende het jaar.

De door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie positief geëvalueerde algemene ongeoormerkte bijdragen voor noodhulp zijn belangrijk vanwege:

- Meer flexibiliteit voor hulporganisaties;
- Grotere voorspelbaarheid van de hulp;
- Versterkte responscapaciteit van deze organisaties om bij een acute crisis direct te starten met de hulpverlening.

---

[2] Referte Kamerbrief van 8 september 2015: Europese asielproblematiek, Kamerstuk 19 637, nr. 2030

[3] Referte kamerbrief van 4 juni 2015: Nederlandse inzet World Humanitarian Summit en paraatheid, Kamerstuk 32 605, nr. 166

[4] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het ongeoormerkte karakter van de bijdragen aan de humanitaire fondsen van de Verenigde Naties, het Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen stelt hen ook in staat aandacht te geven aan zogeheten stille rampen waar de humanitaire noden groot zijn, maar waar, door minder aandacht in de media, vaak onvoldoende financiële steun voor te vinden is.

Zowel de ongeoormerkte algemene bijdragen als bijdragen voor chronische crises worden zo vroeg mogelijk in het jaar betaald. Zo kunnen de uitvoerende organisaties tijdig beschikken over de middelen, de bijdragen zo effectief mogelijk inzetten en als hefboom gebruiken om andere donoren te bewegen Nederland te volgen.

2. Bestedingen in 2015

Binnen begrotingsartikel 4.1 (humanitaire hulp) op de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking was voor 2015 205 miljoen euro beschikbaar. Op 21 september 2015 heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd over de extra inzet van 110 miljoen euro voor noodhulp aan Syrische vluchtelingen en ontheemden.[5] De bestedingen uit het Relief Fund (begrotingsartikel 4.4) waren geraamd op 170 miljoen euro.[6]

Het totale bedrag besteed aan noodhulp in 2015 was 535 miljoen euro:
- 319 miljoen euro noodhulpbudget;
- 213 miljoen euro uit het Relief Fund;
- 3 miljoen euro aan landen die niet in aanmerking komen voor ontwikkelingssamenwerking. Deze bestedingen worden geregistreerd als non-ODA.[7]

Ter vergelijking: in 2014 waren de totale bestedingen voor noodhulp 329 miljoen euro. De stijging in 2015 tot 535 miljoen euro is te verklaren uit de wereldwijd toegenomen noden en is vertaald in enerzijds de extra inzet van 110 miljoen euro voor Syrië en de regio en anderzijds in hogere bestedingen ten laste van het flexibel inzetbare Relief Fund.

Algemene ongeoormerkte bijdragen

Een groot deel van de bestedingen, 219 miljoen euro, betrof algemene ongeoormerkte bijdragen.

Tabel 1: Algemene ongeoormerkte noodhulpbijdragen in 2015 (miljoenen euro).

Organisatie	Bestedingen 2015
United Nations – Central Emergency Response Fund (CERF)	55
International Committee of the Red Cross (ICRC)	40
World Food Programme (WFP)	36
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	33
United Nations Children’s Fund (UNICEF)	15
Nederlandse Rode Kruis (NRK)	15
United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)	15
United Nations – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	5
Artsen zonder Grenzen (AzG)	5
Totaal	219

[5] Referte kamerbrief van 21 september 2015, Kamerstuk 32 623, nr. 155
[6] Referte kamerbrief van 23 februari 2015: besteding humanitaire hulp 2015 en overzicht planning 2015, Kamerstuk 32 605, nr. 156
[7] ODA: Official Development Assistance

Geoormerkte bijdragen aan acute en chronische crises.

De geoormerkte bijdragen voor humanitaire hulp in 2015 aan acute en chronische crises bedroegen 301,9 miljoen euro. Tabel 2 laat de bestedingen per crisis zien.
Het merendeel (211,6 miljoen euro) is besteed via humanitaire organisaties van de Verenigde Naties en landen specifieke Common Humanitarian Funds. Het deel dat door Nederlandse Niet-Gouvernementele Organisaties in 2015 werd besteed was 89,7 miljoen euro. Via niet-Nederlandse Niet-Gouvernementele Organisaties is 1,6 miljoen euro besteed.
De humanitaire crisis in de Syrië-regio is dit jaar verhevigd en de bestedingen aan noodhulp weerspiegelen dat. Werd in 2014 nog 62 miljoen euro besteed voor de Syrië-regio en Irak, in 2015 was dit 199,8 miljoen euro.

Tabel 2: Noodhulpbestedingen in 2015 per crisis (miljoenen euro).

Crisis	Bestedingen 2015
Syrië regio	174,5
Irak	25,3
Jemen	20,6
Ethiopië	15,6
Zuid-Sudan	12,9
Centraal Afrikaanse Republiek	9,6
Ebola	9,5
Nepal	8,8
Hoorn van Afrika	8,7
Nigeria	5,0
Vanuatu	2,5
Grote Meren	2,2
Sudan	2,1
Democratische Republiek Congo	2,1
Oekraïne	1,5
START Fund[1]	1,0
Totaal	301,9

[1] Een internationaal ngo-netwerk dat een fonds beheert bedoeld voor snelle noodhulp in de eerste 45 dagen na een kleinere of middelgrote crisis. Het betreft hier vooral crises die minder aandacht krijgen.

Thematische bestedingen

Zoals aangegeven in de beleidsbrief over humanitaire hulp van september 2014, is naast directe hulpverlening aandacht voor paraatheid, innovatie en veiligheid van belang.[8] Aan deze drie thema's is in 2015 10,2 miljoen euro besteed. Dit betreft de volgende projecten:

- UN Global Pulse (een project dat zich richt op het benutten van kansen op het gebied van *big data* om noodhulp effectiever te maken);
- Financiering van het World Food Programme op het terrein van «Mobile Vulnerability Analysis and Mapping» (veiliger, sneller en goedkoper voedselzekerheidsproblemen identificeren door beter gebruik te maken van mobiele technieken);
- Financiering van het «Response Preparedness Programma van het Nederlandse Rode Kruis (het versterken van lokale partners van het Nederlandse Rode Kruis om beter voorbereid te zijn op calamiteiten);
- Financiering van Mapaction (binnen 48 uur na een ramp instellingen van crisiskaarten voorzien, opdat sneller en effectiever hulp kan worden geboden);

[8] Referte kamerbrief van september 2014: Noodhulp: herziening Nederlandse humanitaire hulp en de inzet van het Relief Fund, Kamerstuk 32 605, nr. 150

- Ondersteuning van de oprichting van de Dutch Coalition for Humanitarian Innovation, een samenwerkingsverband tussen overheid, kennisinstellingen, humanitaire organisaties en de private sector, die samen innovatieve oplossingen zoeken voor problemen die spelen in de humanitaire sector.

Uitvoeringskanalen

Voor noodhulp wordt bij iedere crisis bepaald welke gespecialiseerde organisatie het beste in staat is om de benodigde hulp te verstrekken. Hierbij zijn kwaliteit, capaciteit, aanwezigheid, snelheid en toegang leidend. Tabel drie geeft de Nederlandse bestedingen in 2015 per uitvoeringskanaal weer.

Tabel 3: Noodhulpbestedingen in 2015 per uitvoeringskanaal (miljoenen euro).

Bijdragen (mln. euro)	Humanitaire organisaties van de Verenigde Naties en International Committee of the Red Cross	Nederlandse Niet-Gouvernementele Organisaties	Niet-Nederlandse Niet-Gouvernementele Organisaties	Totaal
Algemene ongeoormerkte bijdragen	199,0	20,0	0,0	219,0
Chronische en acute crises	211,6	89,7	1,6	302,9
Thematische bestedingen	4,8	1,6	2,8	9,2
Totaal	415,4	111,3	4,4	531,1

Beleidsdoorlichting van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie en kanaalkeuze.

De beleidsdoorlichting over humanitaire hulp is positief over de ongeoormerkte steun aan humanitaire organisaties van de Verenigde Naties en de International Committee of the Red Cross. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie is ook positief over de uitbreiding van financiering van noodhulp via Niet-Gouvernementele Organisaties.

Uit tabel 3 blijkt dat de verschillende humanitaire instellingen van de Verenigde Naties en de International Committee of the Red Cross het belangrijkste kanaal waren voor de besteding van noodhulp (78% van de bestedingen). Het overgrote deel van de bestedingen via dit kanaal is ongeoormerkt.

De Nederlandse Niet-Gouvernementele Organisaties spelen in 2015 een belangrijke rol bij de besteding van de Nederlandse humanitaire hulp (21% van de bestedingen). Het betreft Artsen zonder Grenzen, het Nederlandse Rode Kruis en de Dutch Relief Alliance. De Dutch Relief Alliance is een samenwerkingsverband van 13 Nederlandse Niet-Gouvernementele Organisaties met een bewezen *track record* op het terrein van noodhulp.[9] De eerste noodhulpprogramma's van de Dutch Relief Alliance (Zuid-Soedan en Irak) gingen eind 2014 van start. In 2015 voerde de Dutch Relief Alliance voor 67,7 miljoen euro programma's uit in 13 landen.[10]
Voor de Dutch Relief Alliance is uit het Relief Fund in totaal 120 miljoen euro beschikbaar tot eind 2017. Nederlandse Niet-Gouvernementele Organisaties die werkzaam zijn op het terrein van noodhulp en die

[9] CARE Nederland, Cordaid, Dorcas, ICCO & Kerk in Actie, Oxfam-Novib, Plan Nederland, Save the Children, Stichting Vluchteling, Tear, Terre des Hommes, War Child, Wold Vision, ZOA.

[10] Zuid-Sudan, Irak, Vanuatu, Nepal, Syrië, Nigeria, Centraal Afrikaanse Republiek, Jemen, Ethiopië en Oekraïne. In verband met de ebola-crisis was de Dutch Relief Alliance actief in Guinee, Sierra-Leone en Liberia.

verenigd zijn in de Dutch Relief Alliance moeten aan drie voorwaarden voldoen om in aanmerking te komen voor financiering:

1. Kwaliteit (in het bezit van een Framework Partnership Agreement op het terrein van noodhulp met de Europese Commissie).
2. Onderlinge samenwerking en afstemming met een aantoonbare meerwaarde in het crisisgebied.
3. Hulpprogramma's dienen volledig te passen binnen de prioriteiten van een gecoördineerde internationale aanpak onder leiding van de Verenigde Naties.

De ervaringen met de Dutch Relief Alliance zijn tot dusverre positief. De samenwerking tussen hulporganisaties verbetert en ontwikkelt zich verder. Zo levert de Dutch Relief Alliance een positieve bijdrage aan verbetering van de effectiviteit van noodhulp, en het tegengaan van versnippering.

Uit non-ODA middelen is in 2015 2,9 miljoen euro besteed. Dit betrof onder andere bestedingen ten behoeve van USAR (het Nederlandse *Urban Search and Rescue* team in Nepal, 0,6 miljoen euro), de inzet van de ZMS Karel Doorman in verband met de ebola-crisis (1,4 miljoen euro) en een bijdrage voor opvang van vluchtelingen in Griekenland (0,5 miljoen via de United Nations High Commissioner for Refugees).

3. Indicatieve planning 2016

In het kader van de internationale afspraken over *Good Humanitarian Donorship,* waaronder voorspelbaarheid van de hulp, is het van belang dat Nederland zo vroeg mogelijk in het jaar aangeeft voor welke organisaties en chronische crisisgebieden het in 2016 financiële steun beschikbaar stelt.

De grote humanitaire noden van de afgelopen jaren zullen in 2016 naar verwachting aanhouden. Daarom houdt het kabinet er rekening mee dat ook dit jaar, naast het reguliere noodhulpbudget in 2016 van 205 miljoen euro, opnieuw een fors beroep zal worden gedaan op het Relief Fund. Het kabinet gaat vooralsnog uit van 200 miljoen euro, in plaats van de eerder aan de Kamer meegedeelde 150 miljoen euro.

In 2016 is voor humanitaire hulpverlening een bedrag van 406 miljoen euro beschikbaar, bestaande uit:

- 205 miljoen euro noodhulpbudget
- 200 miljoen euro uit het Relief Fund
- 1 miljoen euro aan landen die niet in aanmerking komen voor ontwikkelingssamenwerking. Deze bestedingen worden geregistreerd als non-ODA.

Algemene ongeoormerkte bijdragen.

Het kabinet blijft zoveel mogelijk werken via ongeoormerkte en meerjarige steun aan noodhulporganisaties. De in tabel 4 genoemde organisaties zullen in 2016 in totaal 230 miljoen euro ontvangen als algemene ongeoormerkte bijdragen.

Tabel 4: Algemene ongeoormerkte noodhulpbijdragen in 2016 (miljoenen euro).

Organisatie	Bestedingen 2016
United Nations – Central Emergency Response Fund (CERF)	55
International Committee of the Red Cross (ICRC)	40
World Food Programme (WFP)	36
United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	42
United Nations Children's Fund (UNICEF)	19

Organisatie	Bestedingen 2016
Nederlandse Rode Kruis (NRK)	15
United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA)	13
United Nations – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)	5
Artsen zonder Grenzen (AzG)	5
Totaal	230

Zoals aan uw kamer medegedeeld in de brief van het kabinet van 23 november 2015, neemt de algemene bijdrage toe voor een deel van bovenstaande organisaties.[11] Hiermee is uitvoering gegeven aan het amendement van de Kamerleden Ten Broeke en Servaes dat betrekking heeft op humanitaire hulp. De toename heeft betrekking op het United Nations Children's Fund en de United Nations High Commissioner for Refugees. Voor de United Nations High Commissioner for Refugees is een toename van het budget tot 46 miljoen voorzien in 2016. Daarvan wordt 4 miljoen euro, te financieren uit het Relief Fund, geoormerkt voor de Syrië-crisis. Dit is verwerkt in tabel vijf.

Geoormerkte bijdragen voor chronische crises en reservering voor acute crises.

Een deel van de begroting zal ten goede komen aan humanitaire hulpverlening in specifieke chronische crises. Uitgangspunten bij de verdeling zijn:
- Het humanitair imperatief: hulp bieden waar de nood het hoogst is;[12]
- Hoogte van het hulpverzoek en verwachtte dekking door andere donoren;
- Hoogte van bijdragen in het verleden (voorspelbaarheid van de hulp);
- Context van de crisis en mate van mogelijkheden om hulp te kunnen bieden.

Op basis van bovenstaande criteria wordt 127,2 miljoen euro ingezet voor noodhulpverlening in de volgende chronische crises.

Tabel 5: Bijdragen geoormerkt naar chronische crises 2016 (miljoenen euro).

Crisis	Bestedingen 2016
Syrië-regio	45,4
Irak	7,4
Afghanistan	6,0
Jemen	10,5
Zuid-Sudan	17,0
Centraal Afrikaanse Republiek	10,3
Somalië	1,0
Hoorn van Afrika	4,1
Nigeria	5,6
Grote Meren	2,9
Sudan	6,0
Democratische Republiek Congo	6,0
Oekraïne	3,0
START fund	2,0

[11] Referte kamerbrief 23 november 2015; Toezeggingen AO multilaterale scorekaarten 1 juli jl., Kamerstuk 33 625, nr. 190. Deze brief is in lijn met het amendement van de Kamerleden Ten Broeke en Servaes (Kamerstuk 34 300 XVII, nr. 8) en geeft ook invulling aan de motie Kamerstuk 34 300 V, nr. 19 van dezelfde Kamerleden.

[12] Vastgelegd in de «Code of Conduct» van het Internationale Rode Kruis en noodhulp ngo's dat het recht op humanitaire assistentie een fundamenteel principe is voor alle burgers van alle landen.

Crisis	Bestedingen 2016
Totaal	127,2

De Syrië-regio verdient specifiek aandacht. Van de geoormerkte bijdragen zal 45,4 miljoen euro bestemd zijn voor de Syrië-regio. Daarnaast heeft het kabinet op 20 januari een verzoek van het Nederlandse Rode Kruis goedgekeurd om van de Nederlandse bijdrage (zie tabel 4) 4 miljoen euro te bestemmen voor Syrië. Dit bedrag zal onder andere worden besteed aan voedsel, medicijnen, drinkwater en toerusting tegen de winterkou. Nederland zal daarom 50 miljoen euro toezeggen als het humanitaire deel van de Nederlandse bijdrage tijdens de Syrië donorconferentie te Londen op 4 februari.

In 2016 is 46,5 miljoen euro besteding voorzien door de Dutch Relief Alliance voor chronische en acute crises. Van dit bedrag is voor de chronische crises (Zuid-Sudan, Irak, Syrië, Nigeria en de Centraal Afrikaanse Republiek) 35,3 miljoen euro voorzien en voor acute crises is een reservering gemaakt voor 11,2 miljoen euro.

Thematische financiering en reservering.

In tabel 6 is een samenvattend overzicht gepresenteerd van de indicatieve noodhulpbestedingen voor 2016.

Tabel 6: Overzicht noodhulpbestedingen 2016 (in mln. euro)

Algemene bijdragen	230,0
Geoormerkt naar crisis	127,2
Thematische financiering	3,5
Non-ODA	1,0
Reservering nieuwe acute crises	44,3
Totaal	406,0

Voor de financiering van activiteiten op specifieke thema's (paraatheid, innovatie, veiligheid en verbetering humanitaire hulp) zijn in 2016 bestedingen van 3,5 miljoen euro voorzien. Een aantal andere activiteiten is nog in onderzoek. Dit betreft onder andere het amendement van de Kamerleden Smaling en Teeven voor het consortium Wings for Aid.[13] Bijdragen zullen worden gefinancierd uit de in tabel 6 genoemde reservering. Voor bijdragen aan acute crises en nieuwe thematische financieringen is 44,3 mln. euro gereserveerd. Dit is inclusief de reservering voor acute crises van 11,2 miljoen voor gezamenlijke verzoeken van de Dutch Relief Alliance.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

[13] Amendement met Kamerstuk 34 300 XVII, nr. 53